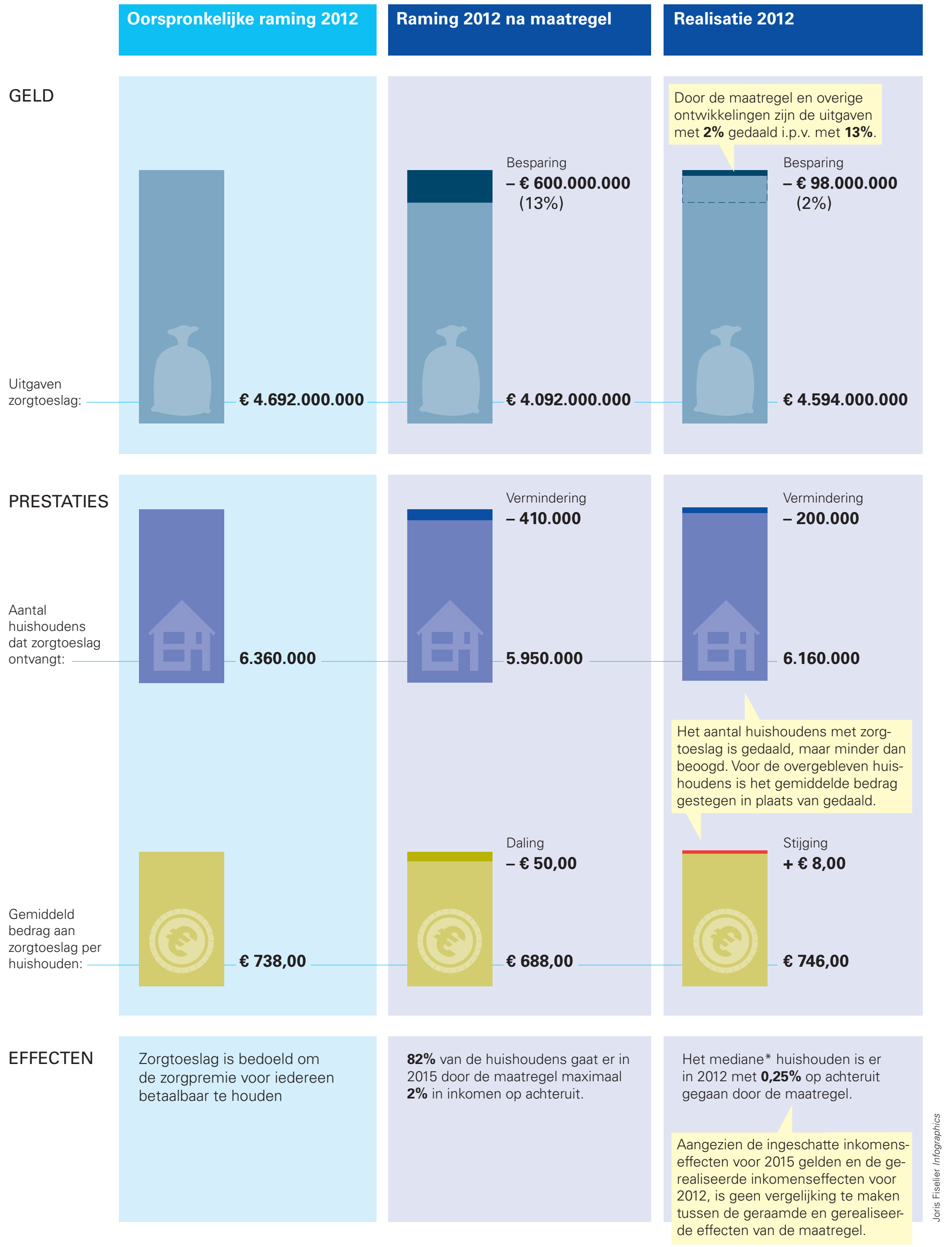
De ministers van VWS en Financiën geven ook aan in het vervolg meer aandacht te besteden aan de informatie over de voortgang en de effecten van de maatregel *Bevriezen doelgroep zorgtoeslag* in de begroting en het jaarverslag. Wij vinden dit een positieve ontwikkeling. Daarnaast is van belang dat ook bij de andere belangrijke bezuinigingsmaatregelen voldoende informatie beschikbaar is over de realisatie en de effecten. Wij vragen daarom nogmaals aandacht voor onze aanbeveling aan de minister van Financiën, als verantwoordelijk minister voor de beheersing van de bezuinigingsoperatie, om ook bij die maatregelen zorg te dragen voor een goede informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

De integrale reactie van de minister van VWS, mede namens de minister van Financiën, is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl.

### Resultaten maatregel *Bevriezen doelgroep zorgtoeslag*

De maatregel *Bevriezen doelgroep zorgtoeslag* was een van de grootste bezuinigingen uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen. Door de norm- en afbouwpercentages (twee belangrijke variabelen bij het bepalen van het recht op zorgtoeslag) te verhogen, beoogde het kabinet € 600 miljoen in 2012 te besparen, oplopend naar € 2,9 miljard structureel.




* Mediaan: de middelste waarde van de verdeling van alle inkomenseffecten van alle huishoudens

**Algemene Rekenkamer** Lange Voorhout 8 Postbus 20015 2500 EA Den Haag
(070) 342 43 44 voorlichting@rekenkamer.nl www.rekenkamer.nl

# Bezuiniging op de zorgtoeslag

## *Realisatie en effect*

Zicht op bezuinigingen



Foto: David Rozing / Hollandse Hoogte

In 2011 hebben wij het kabinet in het rapport ***Bezuinigingsmonitor 2011*** aanbevolen zich periodiek te verantwoorden over de voortgang van de bezuinigingsoperatie.
Het kabinet-Rutte/Verhagen gaf hier opvolging aan met de introductie van de ***18 miljard monitor***.
Het kabinet-Rutte/Asscher besloot vervolgens deze publicatie niet door te zetten. Mede naar aanleiding van deze ontwikkelingen hebben wij recent in onze brief ***Aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Financiën*** opnieuw aandacht gevraagd voor de verantwoording over de bezuinigingsoperatie.

Wij willen bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in de realisatie en de gevolgen van de bezuinigingen. Hiertoe brengen wij voor een aantal bezuinigingsmaatregelen de budgettaire realisatie in kaart en geven waar mogelijk aan welke gevolgen de maatregelen hebben voor burgers en bedrijven. In deze publicatie doen wij dit voor de maatregel ***Bevriezen doelgroep zorgtoeslag***, één van de grootste beoogde bezuinigingen in 2012 (-600 miljoen euro op de uitgaven aan zorgtoeslag).
Wij constateren dat informatie over de realisatie van de bezuiniging en de effecten van deze maatregel beperkt is. Wij bevelen de minister van Financiën aan om, in ieder geval voor de belangrijkste bezuinigingsmaatregelen, in het jaarverslag inzicht te geven in de realisatie en de gevolgen van de bezuinigingen, inclusief de beleidsmatige conclusie die het kabinet hieraan wenst te verbinden.

Den Haag, 13 februari 2014

Voor meer informatie zie het achtergronddocument op onze website www.rekenkamer.nl.

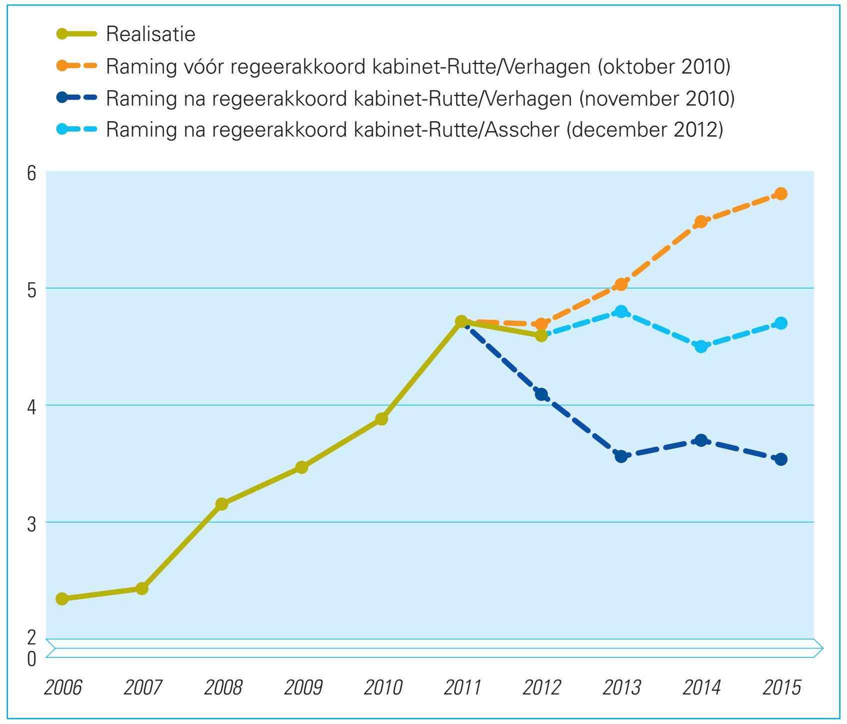
## Bezuinigingsmaatregel sorteert 91% budgettair effect, maar beoogde besparing niet gehaald

**Wat is er bespaard?**

Uit een modelberekening van het CPB blijkt dat als het kabinet de maatregel *Bevriezen doelgroep zorgtoeslag* niet had genomen, 548 miljoen euro meer zou zijn uitgegeven aan zorgtoeslag in 2012. Daarmee heeft de maatregel 91 procent bereikt van het beoogde budgettaire effect van 600 miljoen euro.

Toch is het kabinet-Rutte/Verhagen er niet in geslaagd om de totale uitgaven aan zorgtoeslag terug te dringen met het beoogde bedrag. Door andere ontwikkelingen, zoals een tegenvallende ontwikkeling van de economie en boekhoudkundige verschillen tussen raming en realisatie, heeft het kabinet namelijk tegelijkertijd extra geld uitgegeven aan zorgtoeslag. In 2012 ging er 4,594 miljard euro naar de zorgtoeslag (zie grafiek). Dat betekent dat de uitgaven aan zorgtoeslag uiteindelijk in 2012 met 98 miljoen euro zijn gedaald in plaats van de beoogde 600 miljoen euro, een tegenvaller van 502 miljoen euro. Oftewel, de gerealiseerde uitgaven aan zorgtoeslag zijn uiteindelijk met 2 procent gedaald in plaats van met de voor 2012 beoogde 13 procent.

**Realisatie en raming uitgaven zorgtoeslag 2006-2015 (in € mld)**




Bron: Opgave Belastingdienst, Ontwerpbegroting VWS 2011, Startnota kabinet-Rutte/Verhagen, Startnota kabinet-Rutte/Asscher

Deze tegenvaller van 502 miljoen euro in de zorgtoeslag heeft in 2012 geleid tot een verslechtering van het EMU-saldo van 0,08 procent van het bruto binnenlands product. De zorgtoeslag valt onder het zogenaamde inkomstenkader. Niet-beleidsmatige tegenvallers onder het inkomstenkader hoeven niet gecompenseerd te worden en zorgen daarom direct voor een verslechtering van het EMU-saldo.

## Doelgroep zorgtoeslag in 2012 minder gedaald (-200.000 ontvangers) dan geraamd (-410.000 ontvangers)

**Wat zijn de gevolgen voor de beleidsprestaties van het Rijk?**

De beoogde besparing van 600 miljoen euro aan zorgtoeslaguitgaven zou gerealiseerd worden door een daling van 410.000 zorgtoeslagontvangers (in huishoudens) en een daling van de gemiddeld te ontvangen zorgtoeslag voor de resterende ontvangers van 50 euro ten opzichte van de situatie zonder maatregel. De realisatiecijfers over 2012 tonen aan dat zowel het aantal ontvangers als de gemiddeld ontvangen zorgtoeslag hoger uitvielen. Er zijn uiteindelijk 200.000 minder zorgtoeslagontvangers gerealiseerd en de gemiddeld ontvangen zorgtoeslag is gestegen met 8 euro. Ook hiervoor geldt dat andere ontwikkelingen, zoals een tegenvallende ontwikkeling van de economie en boekhoudkundige verschillen tussen raming en realisatie, van invloed waren op het eindresultaat.

## Het mediane huishouden is er in 2012 met 0,25% op achteruit gegaan door de maatregel

**Wat zijn de gevolgen voor de maatschappij?**

Het maatschappelijk effect van de maatregel *Bevriezen doelgroep zorgtoeslag* betreft de beschikbare inkomens van burgers. Voor een deel van de huishoudens daalt het bedrag dat zij ontvangen aan zorgtoeslag en voor een ander deel vervalt het recht op zorgtoeslag volledig. Het kabinet verwachtte bij afkondiging van de maatregel dat het inkomenseffect voor 82 procent van de huishoudens in 2015 minder zou zijn dan -2 procent. Daarnaast werd verwacht dat de maatregel vooral de inkomens van 1 tot 1,5 keer modaal zou raken, met relatief vaak een inkomenseffect van -2 tot -3 procent.

Uit een analyse van het CPB naar de inkomenseffecten van de maatregel in 2012 blijkt dat het mediane (de middelste waarde van de verdeling van alle inkomenseffecten van alle huishoudens) inkomenseffect -0,25 procent is geweest. De inkomens tot 175 procent van het wettelijk minimumloon (WML) ondervonden minder nadeel (-0,25 procent) van de maatregel dan de inkomens tussen 175 procent en 350 procent WML (-0,5 procent). De hogere inkomens (boven 350 procent WML) werden over het algemeen niet geraakt door de maatregel, omdat zij geen zorgtoeslag ontvingen. Aangezien de ingeschatte inkomenseffecten voor 2015 gelden en de gerealiseerde inkomenseffecten voor 2012, is geen vergelijking te maken tussen de geraamde en gerealiseerde effecten van de maatregel.

## Weinig informatie beschikbaar over bezuiniging op zorgtoeslag in begroting en verantwoording

**Welke informatie is hierover beschikbaar in de begrotings- en verantwoordings-cyclus?**

Aangezien tegenvallers bij de realisatie van de bezuinigingsdoelstelling van dit kabinet kunnen leiden tot een overschrijding van de 3% norm voor het EMU-saldo is het van belang dat de Tweede Kamer hierover tijdig en duidelijk wordt geïnformeerd in de begroting en verantwoording. In de jaarverslagen van het Rijk 2012 is beperkte informatie beschikbaar over de tegenvaller bij de besparing op de zorgtoeslag. Daarnaast is noch in de begrotingen noch in de jaarverslagen van het Rijk cijfermatige informatie te vinden over de beoogde en gerealiseerde inkrimping van de doelgroep en van de gemiddeld ontvangen zorgtoeslag.
Over de maatschappelijke effecten is in de begrotingen beperkt informatie te vinden en in de jaarverslagen van het Rijk 2012 staat hierover geen informatie.

## Bezuiniging op zorgtoeslag deels tenietgedaan in Begrotingsakkoord 2013

**Wat staat er in 2014 en verder te gebeuren?**

In het Begrotingsakkoord 2013 heeft het kabinet de zorgtoeslag voor 2013 en verder verhoogd om de nadelige koopkrachteffecten van andere maatregelen te verlichten. Hierdoor is de beoogde meerjarige bezuiniging vanuit de maatregel *Bevriezen doelgroep zorgtoeslag* van het kabinet-Rutte/Verhagen deels tenietgedaan. In het aanvullend pakket in de Begroting 2014 kondigt het kabinet echter een nieuwe structurele bezuiniging aan op de zorgtoeslag van 320 miljoen euro. Ook staat in de Begroting 2014 dat de zorgtoeslag vanaf 2015 zal opgaan in de huishoudtoeslag.

## Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van VWS en Financiën geven aan bij bezuinigingen op de zorgtoeslag een verlaging van het uitgavenniveau te beogen, los van overige (economische) ontwikkelingen. Zij zijn dan ook van mening dat de beoogde bezuiniging op de zorgtoeslag in 2012 vrijwel volledig is behaald. Zij vinden dit van belang, omdat het gebruikelijk is om een strikt onderscheid aan te brengen tussen maatregelen en mee- en tegenvallers. Een beoordeling van tegenvallers als gevolg van macro-economische ontwikkelingen hoort volgens het kabinet niet thuis in een beoordeling van bezuinigingsmaatregelen.
Wij zijn het er mee eens dat een onderscheid tussen de maatregelen zelf en mee- en tegenvallers van belang is. Echter, dit onderscheid is tot nu toe niet gemaakt in de informatie van het kabinet aan het parlement over de bezuiniging op de zorgtoeslag. In onze analyse van deze maatregel doen we daartoe een poging. Daarnaast blijft aandacht voor de feitelijke realisatie van de kasuitgaven als gevolg van mee- en tegenvallers geboden. De feitelijke kasuitgaven zijn immers van invloed op de omvang van het gerealiseerde EMU-saldo.